

**FREE TRADE NEGOTIATIONS
BETWEEN MEXICO, CANADA AND THE
UNITED STATES: BACKGROUND AND ISSUES**

**Terrence Thomas
Economics Division**

September 1990



**Library of
Parliament
Bibliothèque
du Parlement**

**Research
Branch**

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-2/234E
ISBN 0-660-13908-1

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS



91-06061/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FREE TRADE NEGOTIATIONS BETWEEN MEXICO, CANADA AND THE UNITED STATES:
BACKGROUND AND ISSUES

INTRODUCTION

The United States and Mexico appear ready to negotiate a free trade deal. Canada has decided it wants to join them and broaden the discussion to include a North American free trade arrangement. Obviously, this is an important issue and one that may have far-reaching effects on the structure of Canadian industry.

Because Canada has recently negotiated its own deal with the U.S., much of the general background to such a trade arrangement is familiar to Canadians. Accordingly, this paper focuses on Mexico and free trade, providing background on the Mexican economy and highlighting, from a Canadian perspective, the issues raised by a possible Mexican-Canadian-U.S. free trade area. (Table 1 provides a statistical profile of Mexican trade patterns.)

BACKGROUND

Mexico is a developing country with low per capita GNP and high, even staggering, levels of external debt. It borders the United States, and that fact alone is responsible for much of Mexico's political and economic policies.

This section highlights some of the important economic facts about Mexico; fuller studies of the country's economics and politics may be found elsewhere.⁽¹⁾

(1) P. Dulude and G. Schmitz, "Mexico," Background Study, Library of Parliament, 16 December 1982, revised 10 April 1990. This paper includes other references.

The following table, based on data from a recent study by the Royal Bank, compares the United States, Canada and Mexico.

	<u>United States</u>	<u>Canada</u>	<u>Mexico</u>
Population (millions)	248.8	26.3	85.0
GNP* (U.S. \$ billions)	5,200.8	531.6	201.4
GNP* per capita (U.S. \$)	20,904	20,214	2,365
Inflation rate (%)	-4.8	5.0	20.0

* GDP for Mexico.

Source: Royal Bank of Canada, "Mexico-U.S. Free Trade Talks: Why Canada Should Get Involved," (Special Issue of Econoscope), September 1990.

Several observers have noted that the total for the three populations (360 million) and the total for their GNP or GDP (almost US\$6 trillion) are about the same as those of Europe -- an area that will become an even more important economic power and trade bloc in 1992. Such arithmetic, with its emphasis on totals for North America and Europe, ignores the great disparity between Mexico and its northern neighbours.

Of the three nations in a possible North American Free Trade Area (hereafter, NAFTA), Mexico is much the poorest. By way of comparison, Canada's per capita GNP is eight and a half times that of Mexico. The disparity between the U.S. and Mexican per capita GNP is slightly wider. It is the U.S.-Mexican gap that has led to large flows of illegal immigration to the U.S.; some see a U.S.-Mexico free trade deal as a partial solution to that problem.

Per capita comparisons at a single given moment, however, can be misleading. In the 1980s, for example, Mexico's population grew at a rate twice that of Canada, so even if production in the two countries had grown at the same rate, the gap between their per capita GNPs would have widened over the decade. In fact, economic growth in Mexico did not keep pace with that in Canada or the U.S. during the eighties.

Mexico's problems in the past decade reflect, in part, the squandered opportunities of the seventies. This paper is too short to attempt an economic history of the two decades, however; it is probably more useful and efficient to take several important characteristics of the

current Mexican economy and show how these evolved from Mexico's past and will influence its future.

Mexico is a developing country struggling with both potential and problems. Its most important economic characteristics are:

- low wages;
- high debt;
- oil resources;
- structural problems;
- attempts at economic liberalization; and
- maquiladora (free trade or export area).

These characteristics, which are, of course, related, will be discussed below. (A statistical profile of Mexico's trade is given at the end of this paper.)

A. Low Wages

One U.S. analyst put the average hourly wage in the Mexican manufacturing sector at \$1.90 (with the U.S. and Canadian wages at \$14.50 and \$13.88, respectively). Shirley Carr of the Canadian Labour Congress has suggested that the average Mexican wage is \$0.60 to \$1.20. A recent Canadian Senate report put the average wage for assembly work at \$0.60, but pointed out that variations in the costs of transportation and meals made the calculation difficult. An article in Maclean's magazine examined wages in the auto parts manufacturing sector, and reported that "Mexican workers currently earn about \$1.60 to \$2 an hour, compared with the \$20 hourly wages paid their Canadian counterparts."

Whatever the precise figure for Mexican wages, the statement that Canadian workers' earnings are approximately ten times those of Mexican workers is close enough to the truth; this explains why Canadian and U.S. workers fear that free trade with Mexico would lead to their countries being swamped by goods made in Mexico. Surprisingly, however, it is Mexico that has had the highest barriers to trade with the rest of North America. The reason for this apparent anomaly is that productivity is very low in Mexico, a problem aggravated by past policies of protection and import substitution that have also entrenched inefficiencies.

A further consideration is that estimates of relative wages should include differences in the cost of living. Costs are lower for many basics in Mexico, but not enough to offset the much lower effective wages there. Moreover, effective wages in the U.S. and Canada include many fringe benefits that further increase the discrepancy between total real wages in those countries and those in Mexico.

Mexico's rapid population growth mentioned above means that there will be downward pressure on wages, or, if wages are sticky, increases in unemployment. With 750,000 to 1 million workers or would-be workers entering the labour force each year, the Mexican government will face political problems if it cannot produce jobs.

B. High Debt

While the Mexican government searches for a way to promote job-creation, it must still cope with daunting problems of debt. Understandably, it is Mexico's external debt that has attracted the most attention and which, at about US\$100 billion, makes Mexico the developing world's second biggest debtor behind Brazil. (Of the US\$101.6 billion stock of debt in 1988, US\$63.4 billion was owed to commercial banks. At the beginning of 1990, Canadian banks were owed about \$5 billion.) In August 1982, Mexico precipitated the so-called international debt crisis by announcing that it could not service its debt and declaring a moratorium on debt repayments.

The declaration proved a strong incentive to private banks and official institutions to tackle the debt problem. At first there were ad hoc re-schedulings by the banks and then various plans were put forward by governments and official organizations. The Brady Plan, suggested in March 1989 by the U.S. Treasury Secretary, stretched out the debt burden for Mexico. Although this provided important temporary relief, it did not eliminate the problem.

There are several causes of Mexico's huge debt. High real interest rates and the collapse of world oil prices in the eighties are two of them. These causes are outside the control of Mexico. Many observers,

however, see these external factors as aggravating a fundamental problem, namely fiscal mismanagement of the domestic Mexican economy since the early 1970s. According to the Economist magazine, "the country's debt crisis was mainly home-grown," the result of reckless public spending, an overvalued exchange rate and excess protection for industry.

The motives for the expansionist policies of Presidents Echeverria (1970-76) and Lopez Portillo (1976-82) were in part very noble -- to maintain the standard of living for Mexicans and tackle the related problems of poverty and an extremely skewed distribution of income and wealth. But good intentions are never enough. The policies led to a massive increase in public spending, from 32% of GDP in 1978 to 48% in 1982, and eventually to triple-digit inflation. The public sector borrowing requirement rose with government spending, from 7% of GDP in 1978 to 17% in 1982. (For comparison, Canada's public sector borrowing requirement was about 6% of GDP in both 1978 and 1982.)

C. Oil Resources

That Mexico struggles with both potential and problems may be explained by one word: oil. That country has long produced oil, but in the mid-seventies, when OPEC was forcing prices up, Mexico discovered the rich new reserves that have turned it into the world's fourth largest oil producer. Oil seemed to provide the money to afford expansionist fiscal policies. In fact, oil revenues did rise, nearly nine-fold between 1978 and 1982, but public spending rose more.

And then oil prices fell. In a 1987 survey of Mexico, the Economist magazine highlighted the problem:

The "mix" of Mexico's Maya and Isthmus oils sold for \$26.70 a barrel in February 1985; a year later the price had collapsed to \$14.30, declining still further to \$8.60 by July 1986. Looked at another way, whereas contributions from Pemex [Mexico's state-owned oil monopoly] had accounted for more than a third of the government's revenues in 1984 and 1985, in 1986 they fell to about a quarter.

Rising oil revenues before the price collapse had masked poor economic management; Mexico was willing to borrow heavily to support

unnecessary investment and a spending binge, confident that future oil revenues would more than pay back the loans. There was also the problem of greed. As the Economist survey summed up the problem:

Mr. Lopez Portillo and his cronies grabbed vast amounts of the oil revenue. So did the top officials in Pemex, the nationalized oil company. So did the corrupt, ruthless and venal oil workers' union. So did middlemen acting between the international banks and their Mexican clients. (Yet the greed was confined to a few; most officials are not corrupt, and few Mexicans are well placed to benefit from corruption.)

When the collapse came, it exposed -- and exposed quite painfully -- the poverty of the inward-looking economic policies being pursued. The mid-eighties' collapse of oil prices may thus prove to have been a blessing in disguise; it forced the Mexican government to make drastic structural changes to the economy.

The changes, to be discussed below, may be difficult to maintain. But, here again, oil may be an important factor. The recent mid-east crisis has put upward pressure on the price of oil, and, according to one estimate, every increase of \$1 per barrel adds \$500 million annually to Mexican revenues. With luck and sounder economic policies, Mexico may not again squander these benefits from its oil resources.

D. Structural Problems

Recognizing past policy mistakes is no guarantee that the policies will not be repeated. Even if these policies are rejected, however, problems will remain; the mistakes of the past are embedded in the system. Special interest groups that benefited from protection have the political clout to thwart attempts at liberalization; expectations of inflation or exchange depreciations are difficult to change after a period of high inflation and a series of sharp devaluations; capital that left the country (or foreign capital that stayed away) does not immediately return.

All these problems plague Mexico. Unions are still powerful and will remain so. Pemex, for example, continues to be heavily influenced by a union the Economist termed "corrupt, ruthless and venal." Many

observers consider Pemex to be a patently inefficient company, and it may, because of its position, power and symbolic importance, be sheltered from economic liberalization and a needed blast of competition.

Inflation remains a problem. President Salinas's policies have brought the inflation rate down from 114% per year in 1988 to 20% in 1989. The drop seems miraculous to some -- and it is certainly a good omen -- but it is still about four times the inflation rates in the U.S. and Canada. Rapid inflation can lead to exchange depreciation. During the period 1977 to 1980, when prices in Mexico were rising about 20% per year, the Mexican exchange rate was relatively flat; during the 1980s, as inflation accelerated to the triple-digit range, there were a series of sharp devaluations. One measure of the value of the peso went from 23.3 to U.S.\$1 in 1980 to 2,281 to U.S.\$1 in 1988.

The overvaluation of the peso in the late 1970s and the crumbling Mexican economy led to massive outflows of private capital. With recent attempts at economic liberalization, there has been a repatriation of some of this money. One estimate is that US\$2.5-3.0 billion returned in 1989, although such estimates, like the estimates of the outflows, are not very precise. What is important is the potential structural problem of very mobile capital that will not tolerate real or apparent mistakes in economic behaviour, such as a return to past policies.

The traditional answer to economic problems in Mexico has been to blame foreign, especially U.S., control of the economy and to look inward. This populist approach has failed in the past but its emotional appeal is undeniable. With the slim majority enjoyed by the Salinas government, the threat of such a return to latent nationalism may pose the greatest structural problem.

E. Attempts at Economic Liberalization

In 1985, with oil prices falling, the results of poor economic policies visible and the country hard hit by an earthquake, Mexico applied for membership in GATT and unilaterally began lowering its trade

barriers. Tariffs were slashed; by 1987, a ceiling of 20% had been placed on all tariffs, and the trade-weighted average tariff is now about 6 to 8%.

President Salinas and his economic advisors believe in freer trade and the importance of competition. In May 1989, he unveiled a national development plan based on promoting foreign investment, liberalizing financial markets and further reducing tariff barriers.

Forbes magazine, in a recent article entitled "A Revolution You Can Invest In," praised the reforms taking place in Mexico and pinpointed 14 May 1990 as a turning point in economic policy. On that date, Mexico's Congress voted to privatize banking. The article listed several steps taken by the Salinas government to liberalize the economy:

- 1) reducing the top marginal tax rate to 35%, the latest in a series of gradual reductions, from 60% in 1986;
- 2) abolishing the special tax status of small companies, a first step toward integrating them into the mainstream economy, so they may grow and combine into larger enterprises;
- 3) abolishing similar special tax status for transportation and agricultural companies;
- 4) throwing out a huge number of offensive regulations, notably most restrictions on foreign investment, transportation regulations, protection of the state petrochemical monopoly and so forth;
- 5) eliminating most of the remaining non-tariff barriers to trade, including domestic-content quotas for autos and electronics; and
- 6) selling off the majority of state industrial holdings (the big exception is and will remain Pemex, the national oil company).

Promotion of a free trade deal with the United States is part, and an important part, of the policy of economic liberalization. But there are pitfalls and obstacles, not the least of which are special interest groups in Mexico and the U.S.

F. Maquiladora (Free Trade or Export Area)

The maquiladora area is a strip about 28 kilometres wide along the northern border of Mexico. The term translates roughly as "grist mill" but now is used as synonymous with "Mexican free trade zone" or "Mexican export zone." Foreign ownership is permitted in the area, and components are allowed duty free into the zone on condition that the final product is exported. Not surprisingly given the location, most of the components come from the U.S., which is also the destination of most of the assembled products.

Trade unions in the U.S. argue that the maquiladora program costs jobs in the U.S. and point to the wide disparity in wages in the two countries. There may be some truth in this, although with the globalization of production by large corporations, the jobs in Mexico may come at the expense of jobs in low-wage Asian countries. In addition to its low wages, the maquiladora area is attractive to U.S. firms because it shares time zones (Mountain and Central) with head offices and other plants in the U.S.

Whatever the reasons, the program has been successful. Since 1972, a plant set up almost anywhere in Mexico can take advantage of the terms of the maquiladora program, although most such plants are still in the original maquiladora zone. About 2,000 companies, mostly U.S. and Japanese, have set up plants under the program, and about 500,000 Mexicans are employed in them.

The major auto makers and affiliated parts plants have located in the area, and this raises concerns about possible effects of the maquiladora program on the Auto Pact between the United States and Canada. Major electronic manufacturers have also come to the area, so country-of-origin rules become important to prevent "Mexican" products from coming to Canada duty free under the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

A U.S.-MEXICO FREE TRADE AGREEMENT

With or without the participation of Canada, the Administration in the U.S. seems intent on pursuing free trade with Mexico. Mexico

is the United States' third largest trading partner, after Canada and Japan, with trade flows totalling about US\$45 billion.

Most of the general arguments for free trade are familiar to Canadians, who heard them when this country was negotiating its agreement with the U.S. They also hold for trade liberalization between the U.S. and Mexico. In fact, given the high barriers to trade that recently existed in Mexico (and still exist in some sectors such as energy), the potential gains from trade liberalization are quite large. (So, too, are the potential adjustment costs, an important political factor in determining whether trade will be liberalized and to what degree.)

The U.S. has long been concerned with Mexican treatment of intellectual property rights and, a related point, the protection afforded in Mexico to emerging hi-tech industries or established industries like the telephone industry that are now being transformed by technological advances. Obviously, trade liberalization would lower barriers against the goods and services for which the U.S. has a comparative advantage; Mexico would gain from increased choice and lower prices -- and from greater competition, which carries with it adjustment costs.

In addition to these standard arguments for free trade, the U.S. has several additional reasons for obtaining an agreement with Mexico: first, it might open up trade with other Latin American countries; second, a trade deal might increase cooperation in curbing the flow of drugs to the U.S; third, a trade deal might produce a healthier Mexican economy, one better able to service its large foreign debt. These three reasons can also be used to support freer trade between Canada and Mexico.

A fourth argument, unique to the United States, has to do with illegal immigration from Mexico, which has long been a problem in the U.S. border states. Because standards of living differ so markedly between the two countries, Mexicans are willing to risk heavy costs attempting to enter the U.S. If a trade agreement leads to higher employment and real incomes in Mexico, some potential illegal immigrants to the U.S. may decide to stay in Mexico.

Reaction to the proposed free trade deal has been mixed. Several observers have pointed out that such a deal would have been

unthinkable just a few years ago, but now note the support and enthusiasm for it. Some see it as a complement to the recent Canada-U.S. agreement, while being consistent with the traditional U.S. support for multilateral trade liberalization; in fact, some see it as a spur to greater progress by GATT. Nevertheless, there are also some strong and vocal opponents of the proposed deal, particularly unions and politicians in those states that would bear the greatest adjustment costs.

ISSUES FOR CANADA

At the end of August 1990, just before a federal Cabinet meeting, Ottawa announced that it would decide within two weeks whether it would be part of any Mexican-U.S. trade talks. On 6 September 1990, a financial journalist for the Globe and Mail wrote: "Canada has decided it wants to participate in trilateral trade talks with the United States and Mexico but has yet to work out acceptable rules for the negotiations with the other two countries." After the bitter controversy over the free trade agreement with the U.S., the government is aware of the potential political problems inherent in another set of trade negotiations.

The economic arguments for a Canada-Mexico-U.S. free trade deal are pretty much the same as those given above for a Mexico-U.S. deal (or those heard, perhaps ad nauseum, during consideration of the Canada-U.S. deal). They boil down to: gains from trade versus adjustment costs.

Supporters of a deal naturally emphasize the classic gains for consumers of lower prices and wider choice. These would tend to be widely distributed among citizens and spread over time. Producers would also have better access to a market of over 80 million people and thus gain additional opportunity to reap any benefits of economies of scale. Increased competition would also put pressure on firms (and their workers) to be more dynamic and flexible: to be inefficient would be to go out of business. But the drive for greater efficiency would lead to high adjustment costs.

It is the costs of adjustment that are emphasized by the opponents of free trade. These costs would tend to be bunched in the short

run; firms would quickly change product lines, close plants producing products that without protection were no longer competitive and open plants to make goods for which a comparative advantage had emerged. The costs of adjustment would also tend to fall on narrow groups; for example, the workers in plants that closed. While there would be long-run net economic gains to society from free trade, the average costs borne by some citizens might be far greater than the average gains to all citizens.

Opponents of free trade point to the wide disparity between the wage rates in Canada and Mexico as a sign that adjustment costs would be high. Advocates of the deal argue that Canada does not now have high barriers against Mexican products, yet we have not been swamped by these products. In fact, trade between Mexico and Canada is not very extensive. Mexico ranks as our 17th-largest trading partner; bilateral trade flows totalled about \$2.3 billion in 1989.

Such relatively modest trade flows do not mean that all industries or firms in Canada would be unaffected by a trade deal with Mexico. Canadian banks and resource companies, for example, are quite concerned about possible liberalization of Mexican financial and energy sectors. Canadian telecommunications firms are developing niches in Mexico that could expand with further liberalization in that country. Agriculture is another sector that would be affected by a trade deal; Canada now exports about \$150 million in agricultural and food products to Mexico and imports about \$120 million from Mexico.

Of most concern to Canada are the possible effects of a deal on firms producing automobiles and automobile parts. This would remain a concern even if Canada does not join any U.S.-Mexico talks on trade liberalization. After all, with the Auto Pact, Canada-U.S. trade is dominated by the flows of autos and auto parts; in 1989 these flows totalled about \$65 billion or about a third of total U.S.-Canada trade.

Obviously, a complete evaluation of freer trade between Canada and Mexico will necessitate detailed sectoral studies. Such studies would include autos and auto parts, agriculture, oil and gas, telecommunications, and certain low-wage industries such as textiles, footwear, ceramics and any industries with simple technology and straightforward assembly of products.

The studies will be complicated by the existing U.S.-Canada trade agreement and by any deal between the U.S. and Mexico. With "fourth" countries (that is, countries other than the U.S., Canada and Mexico) trading with and investing in the three countries, and with overlapping trade agreements, country-of-origin rules become an important determinant of trade patterns.

Although it is not possible to make precise estimates of the economic effects of freer trade between Canada and Mexico, it is possible to note the sectors that would be most affected and the possible direction and timing of any economic effects, the main issue in the proposed deal. To highlight the non-economic issues it is useful to examine some of the arguments that led to Canada's seeking a place at any trade negotiations involving the U.S. and Mexico.

One argument was that trade liberalization would aid development in Mexico, with concessions by Canada being on a par, and perhaps in the long run superior, to handouts from CIDA. Another argument, somewhat at odds with this, was that Canada's presence at the negotiation table might limit the concessions to Mexico, preventing that country from protecting some sectors under the guise of development, by erecting barriers to goods and services from Canada. If Canada did not take part, so these arguments ran, Mexico would get too little or too much -- at least from Canada's perspective.

Another argument was that Canada should join Mexico in North American trade talks to counter the economic and political power of the United States. Although Mexico and Canada will obviously not be on the same side for all issues, there will be times when their interests will coincide and together the two countries may gain concessions from the U.S. Note, however, that the combined population of Canada and Mexico is less than half that of the U.S., and the average GNP of the two, given Mexico's relative poverty, is well below that of the U.S. Whatever the mechanics of the trilateral negotiations, issues will not be decided on the basis of one country one vote. Still, there is scope for Mexico and Canada to work together for common interests.

As mentioned above, a North American free trade area would be about the same size and have about the same total GNP as a united Europe. Some observers see the globe becoming split into large trading blocs, so that a Canada-Mexico-U.S. bloc is needed to counter those in Europe and Asia. This concern has led to related concerns about the future of multilateral trade negotiations under GATT. Some argue that GATT began when high tariff barriers were the major impediment to international trade and when large firms produced at home and shipped the goods abroad; now that they ship their plants abroad to service local and regional markets, GATT has outlived its usefulness. GATT was successful in lowering tariffs and stimulating international trade, but it may no longer be capable of dealing with the changed world of economic relations. Some see U.S.-Mexican-Canadian trade negotiations as replacing GATT (though the U.S. and Canada pay lip-service to the primacy of multinational negotiations); others argue that bilateral or trilateral deals will prod GATT to become more flexible and useful. Either way, Canada should be part of the smaller negotiations.

The most frequent argument was probably that Canada should join the U.S.-Mexico trade talks in order to protect any gains from the Canada-U.S. Free Trade Agreement, among which was trade diversion from third countries; as these third countries, such as Mexico, negotiate separate trade agreements with the U.S. the trade diversion from them will be halted and -- even worse from Canada's view -- possibly reversed.

The overriding reason for Canada to join the talks is that the world is changing and Canada cannot prevent this by sitting on the sidelines. Instead, so this persuasive argument runs, Canada must go to the table and try to shape the changes now taking place.

MEXICO --- TRADE PROFILE

TABLE 1.
STATISTICS - (million \$U.S.)

	OVERALL TRADE			TRADE WITH CANADA			TRADE WITH U.S.		
	EXPORTS	IMPORTS	BALANCE	EXPORTS	IMPORTS	BALANCE	EXPORTS	IMPORTS	BALANCE
1988	29,373	27,546	1,827	966	398	568	21,404	20,644	760
1987	26,972	19,950	7,022	886	398	488	18,654	14,583	4,071
1986	16,588	12,319	4,269	302	227	75	11,163	8,272	2,891
1985	22,105	13,441	8,664	393	235	158	13,341	8,954	4,387
1984	24,382	10,327	14,055	495	207	288	14,130	6,440	7,690

TABLE 2.
MEXICO'S MAJOR TRADING PARTNERS
(1988 rankings with 1988 value in million \$U.S.)

EXPORTS		IMPORTS	
1 UNITED STATES	21,404	1 UNITED STATES	20,644
2 JAPAN	1,446	2 JAPAN	1,772
3 SPAIN	1,005	3 GERMANY	963
4 CANADA	966	4 FRANCE	540
5 FRANCE	544	5 CANADA	398

TABLE 3.
MEXICO - CANADA TRADE
(million \$U.S.)

MAJOR EXPORTS - 1989		MAJOR IMPORTS - 1989	
1 NUCLEAR REACTORS	466.2	1 VEHICLES	71.6
2 ELECTRICAL MACHINERY	335.1	2 IRON OR STEEL	71.3
3 VEHICLES	299.4	3 NUCLEAR REACTORS	63.5
4 PEARLS	199.5	4 OIL SEED	59.8
5 MINERAL FUELS	49.4	5 DAIRY PRODUCTS	46.4

Sources : IMF Yearbook 1989.

Statistics Canada, Cat. 965-003 and 965-006.

**LE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE MEXIQUE,
LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS:
LE CONTEXTE ET LES ENJEUX**

**Terrence Thomas
Division de l'économie**

Septembre 1990



**Bibliothèque
du Parlement
Library of
Parliament**

**Service de
recherche**

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
N° de cat. YM32-2/234F
ISBN 0-660-93258-X

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE MEXIQUE,
LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS:
LE CONTEXTE ET LES ENJEUX

INTRODUCTION

Les États-Unis et le Mexique semblent disposés à négocier un accord de libre-échange. Le Canada a décidé de se joindre à eux et d'élargir les discussions en vue d'en arriver à un accord de libre-échange nord-américain. Il s'agit de toute évidence d'une question importante, susceptible d'avoir des répercussions considérables sur la structure de l'industrie canadienne.

Comme le Canada a conclu récemment un accord de libre-échange avec les États-Unis, les Canadiens connaissent bien le contexte général d'un tel type d'accord. C'est la raison pour laquelle, dans le présent document, nous mettons l'accent sur le Mexique et le libre-échange. Nous y décrivons l'économie mexicaine et faisons ressortir, du point de vue canadien, les questions que soulève la création éventuelle d'une zone de libre-échange en Amérique du Nord. (On trouvera, au tableau 1, un profil commercial du Mexique.)

CONTEXTE

Le Mexique est un pays en voie de développement, caractérisé par un faible PNB par habitant et une dette extérieure élevée, voire gigantesque. Sa frontière commune avec les États-Unis explique à elle seule la plupart de ses politiques économiques et de ses décisions politiques.

Dans la présente partie, nous mettons en lumière quelques uns des facteurs économiques importants au sujet du Mexique; on trouvera

ailleurs des études plus approfondies de la situation économique et politique de ce pays⁽¹⁾.

Le tableau ci-dessous, fondé sur les données d'une étude récente de la Banque Royale, établit une comparaison entre les États-Unis, le Canada et le Mexique.

	<u>États-Unis</u>	<u>Canada</u>	<u>Mexique</u>
Population (millions)	248,8	26,3	85,0
PNB* (milliards de \$ US)	5 200,8	531,6	201,4
PNB* par habitant (\$ US)	20 904	20 214	2 365
Taux d'inflation (%)	4,8	5,0	20,0

* PIB dans le cas du Mexique.

Source: Banque Royale du Canada, "Le libre-échange entre le Mexique et les États-Unis: Pourquoi le Canada doit participer aux négociations", numéro spécial d'Econoscope, septembre 1990.

Plusieurs observateurs ont fait remarquer que le total des trois populations (360 millions) et de leur PNB ou PIB (près de 6 billions de dollars US) sont à peu près identiques à ceux de l'Europe -- région qui deviendra un pouvoir économique et un bloc commercial encore plus importants en 1992. Ces chiffres, qui mettent l'accent sur les totaux pour l'Amérique du Nord et pour l'Europe, ne tiennent pas compte des grandes disparités qui existent entre le Mexique et ses voisins du Nord.

Des trois pays qui constitueraient une éventuelle zone de libre-échange en Amérique du Nord, le Mexique est de loin le plus pauvre. À titre de comparaison, indiquons que le PNB par habitant du Canada est huit fois et demie plus élevé que celui du Mexique. L'écart entre le PNB par habitant des États-Unis et du Mexique est un peu plus prononcé. C'est cet écart entre les États-Unis et le Mexique qui a provoqué l'entrée massive d'immigrants illégaux aux États-Unis; d'aucuns estiment qu'un accord de libre-échange entre ces deux pays ne réglerait ce problème qu'en partie.

Les comparaisons instantanées par habitant peuvent cependant s'avérer trompeuses. Dans les années 80, par exemple, la population du

(1) P. Dulude et G. Schmitz, "Le Mexique", Étude générale, Bibliothèque du Parlement, 16 décembre 1982, révisée le 10 avril 1990. Cette étude renferme une bibliographie sélective.

Mexique s'est accrue deux fois plus rapidement que celle du Canada, de sorte que, même si la production des deux pays avait progressé au même rythme, l'écart entre le PNB par habitant se serait creusé pendant la décennie. En réalité, la croissance économique du Mexique n'a pas soutenu le rythme de la croissance canadienne ni de la croissance américaine pendant les années 80.

Les difficultés du Mexique au cours de la dernière décennie découlent en partie du gaspillage des occasions qui se sont présentées dans les années 70. Le présent document est toutefois trop court pour que nous y retracions l'évolution historique des deux dernières décennies; il est probablement plus utile et plus efficace de prendre quelques caractéristiques importantes de l'économie mexicaine actuelle et de montrer comment elles ont évolué depuis le passé et comment elles influenceront l'avenir du Mexique.

Le Mexique est un pays en voie de développement aux prises à la fois avec des difficultés éventuelles et des problèmes bien réels. Ses caractéristiques économiques les plus importantes sont les suivantes :

- des salaires peu élevés;
- un endettement élevé;
- des ressources pétrolières;
- des problèmes structurels;
- des tentatives de libéralisation de l'économie;
- les maquiladoras (zones de libre-échange ou d'exportation).

Ces caractéristiques, qui sont bien sûr reliées entre elles, sont examinées ci-dessous. (Un profil statistique du commerce extérieur du Mexique est fourni à la fin du présent document.)

A. Les salaires peu élevés

Un analyste américain a estimé à 1,90 \$ le salaire horaire moyen dans le secteur manufacturier au Mexique (les taux comparables sont de 14.50 \$ aux États-Unis et de 13,88 \$ au Canada). Shirley Carr, du Congrès du travail du Canada, a laissé entendre que le salaire moyen au

Mexique se situe entre 0,60 \$ et 1,20 \$. Dans un rapport récent, le Sénat du Canada indique que le salaire moyen est de 0,60 \$ pour le travail d'assemblage, mais souligne que les variations des coûts de transport et de repas rendent les calculs difficiles. Dans un article de la revue Maclean's qui examinait les salaires dans le secteur de la fabrication des pièces d'automobile, on signalait que les "travailleurs mexicains gagnent actuellement environ 1,60 à 2,00 \$ l'heure, comparativement à un salaire de 20 \$ l'heure versé à leurs homologues canadiens".

Quel que soit le montant exact des salaires mexicains, l'affirmation que les travailleurs canadiens gagnent environ dix fois plus que les travailleurs mexicains est assez proche de la vérité; ce fait explique pourquoi les travailleurs canadiens et américains craignent que le libre-échange avec le Mexique n'entraîne chez eux une invasion des produits mexicains. Fait étonnant toutefois, c'est au Mexique qu'existent les barrières commerciales les plus importantes par rapport au reste de l'Amérique du Nord. Cette anomalie apparente s'explique du fait que la productivité est très faible au Mexique, problème aggravé par les politiques antérieures de protectionnisme et de substitution des importations qui ont aussi accentué l'inefficacité.

Les estimations des salaires relatifs devraient bien sûr tenir compte des écarts entre le coût de la vie. De nombreux produits de base coûtent moins cher au Mexique, mais pas suffisamment pour compenser les salaires réels beaucoup moins élevés. De plus, les salaires réels aux États-Unis et au Canada comprennent de nombreux avantages sociaux qui accentuent davantage l'écart entre les salaires totaux réels de ces pays et ceux du Mexique.

La croissance rapide de la population mexicaine mentionnée ci-dessus provoquera des pressions à la baisse sur les salaires ou, si les salaires ne bougent pas, une hausse du chômage. Vu que de 750 000 à un million de travailleurs ou de travailleurs éventuels entrent sur le marché du travail tous les ans, le gouvernement mexicain sera confronté à des problèmes politiques s'il ne peut créer des emplois.

B. L'endettement élevé

Même si le gouvernement mexicain cherche un moyen de promouvoir la création d'emplois, il doit toujours faire face au problème décourageant de l'endettement. On peut comprendre que la dette extérieure du Mexique ait attiré l'attention la plus soutenue car, à quelque 100 milliards de dollars US, elle propulse le Mexique au deuxième rang des pays en voie de développement les plus endettés au monde, derrière le Brésil.

(Sur la dette de 101,6 milliards de dollars US en 1988, 63,4 milliards avait été contractée auprès de banques commerciales. Au début de 1990, le Mexique devait environ 5 milliards de dollars aux banques canadiennes.) En août 1982, le Mexique a précipité la "crise de l'endettement international" en annonçant qu'il ne pouvait plus assurer le service de sa dette et en déclarant un moratoire sur les remboursements d'emprunts.

Cette déclaration a fortement incité les banques privées et les institutions officielles à s'attaquer au problème de l'endettement. Il y a eu d'abord les rééchelonnements spéciaux consentis par les banques, puis divers programmes présentés par les gouvernements et les organismes officiels. Le plan Brady, proposé en mars 1989 par le secrétaire du Trésor des États-Unis, a rééchelonné le fardeau de la dette du Mexique. Même si cette mesure a apporté un secours temporaire important, elle n'a pas extirpé le problème.

De nombreuses causes sont à l'origine de l'énorme dette mexicaine. Les taux d'intérêt réels élevés et l'effondrement des prix du pétrole en sont deux. Ces causes sont tout à fait extérieures à la volonté du Mexique. De nombreux observateurs estiment toutefois que ces facteurs externes aggravent un problème fondamental, soit la mauvaise gestion financière de l'économie intérieure du Mexique depuis le début des années 70. Selon la revue The Economist, "la crise de l'endettement du pays a surtout des causes internes", elle résulte de dépenses publiques sans borne, d'un taux de change surévalué et d'une protection excessive de l'industrie.

Les motifs des politiques expansionnistes des présidents Echeverria (1970-1976) et Lopez Portillo (1976-1982) visaient en partie des objectifs très nobles - maintenir le niveau de vie des Mexicains et lutter

contre les problèmes connexes de la pauvreté et de la distribution extrêmement inégale du revenu et de la richesse. Mais les bonnes intentions ne suffisent jamais. Ces politiques ont entraîné une hausse vertigineuse des dépenses publiques, qui sont passées de 32 p. 100 du PIB en 1978 à 48 p. 100 en 1982, et, au bout du compte, à une inflation à trois chiffres. Les besoins de trésorerie du secteur public ont augmenté en même temps que les dépenses publiques, passant de 7 p. 100 du PIB en 1978 à 17 p. 100 en 1982. (À titre de comparaison, indiquons que les besoins de trésorerie du secteur public canadien représentaient environ 6 p. 100 du PIB en 1978 et en 1982).

C. Les ressources pétrolières

Le fait que le Mexique soit aux prises avec des difficultés éventuelles et réelles peut s'expliquer en un mot: le pétrole. Le Mexique produit du pétrole depuis longtemps, mais au milieu des années 70, quand l'OPEP a poussé les prix à la hausse, le Mexique a découvert des riches réserves nouvelles qui en ont fait le quatrième producteur au monde. Le pétrole semblait devoir fournir le financement qui permettait au pays d'adopter des politiques budgétaires expansionnistes. En réalité, les recettes pétrolières ont augmenté, de presque neuf fois entre 1978 et 1982, mais les dépenses publiques ont augmenté davantage.

Puis, les prix ont chuté. Dans une étude de la situation au Mexique en 1987, The Economist faisait ressortir ce problème:

Le "mélange" de pétrole Maya et Isthmus du Mexique se vendait à 26,70 \$ le baril en février 1985; un an plus tard, le prix avait dégringolé à 14,30 \$ et en juillet 1986 il avait encore reculé, pour se situer à 8,60 \$. Vu sous un autre angle, alors que les contributions de Pemex [le monopole pétrolier d'État du Mexique] ont fourni plus du tiers des recettes fiscales du gouvernement en 1984 et en 1985, la proportion est tombée au quart environ en 1986 (traduction).

Les recettes pétrolières à la hausse avant l'effondrement des prix avaient masqué la piètre gestion financière; le Mexique était disposé à emprunter massivement pour appuyer des investissements inutiles et de folles dépenses, confiant que les recettes pétrolières futures

lui permettraient largement de rembourser les emprunts. Il y avait aussi un problème de cupidité. Comme le résumait l'étude de The Economist:

M. Lopez Portillo et ses proches ont détourné une grande partie des recettes pétrolières. Tout comme les principaux dirigeants de Pemex, la société pétrolière nationalisée. Tout comme le syndicat des travailleurs pétroliers corrompu, impitoyable et véreux. Tout comme les intermédiaires entre les banques internationales et leurs clients mexicains. (Mais cette cupidité s'est limitée à quelques personnes; la plupart des dirigeants ne sont pas corrompus et peu de Mexicains sont bien placés pour profiter de la corruption.) (traduction)

L'effondrement des prix a mis au jour - et fort douloureusement - la pauvreté des politiques économiques de repli sur soi qui étaient poursuivies. La dégringolade des prix survenue au milieu des années 80 pourrait donc s'avérer un bien pour un mal. En effet, elle a forcé le gouvernement mexicain à apporter des changements structurels draconiens dans l'économie.

Ces changements, dont il sera question ci-dessous, pourraient être difficiles à maintenir. Mais là encore, le pétrole pourrait jouer un rôle important. La crise récente au Moyen-Orient exerce une fois de plus des pressions à la hausse sur les prix, et selon des estimations, toute hausse du prix du pétrole de 1 \$ le baril ajoute 500 millions de dollars de plus aux recettes mexicaines. Avec un peu de chance et des politiques économiques plus saines, le Mexique pourrait ne pas gaspiller à nouveau les avantages que lui procurent ses ressources pétrolières.

D. Les problèmes structurels

Être conscient des erreurs de politique passées ne garantit pas que ces politiques ne se répéteront pas. Mais même si les politiques néfastes sont rejetées, des problèmes demeurent, car les erreurs du passé laissent des traces qui se prolongent jusque vers l'avenir. Les groupes d'intérêts spéciaux qui ont été protégés possèdent le pouvoir politique nécessaire pour entraver les efforts de libéralisation; les attentes inflationnistes ou les dépréciations de la monnaie sont difficiles à

modifier après une période d'inflation élevée et une série de brusques dévaluations; les capitaux qui ont fui le pays (ou les capitaux étrangers qui n'y sont pas venus) ne reviennent pas immédiatement.

Tous ces problèmes empoisonnent l'existence du Mexique. Les syndicats sont encore puissants et le resteront. Pemex, par exemple, continue d'être fortement influencée par un syndicat que The Economist a qualifié de "corrompu, impitoyable et véreux". Selon de nombreux observateurs, Pemex est une entreprise foncièrement inefficace et, à cause de sa situation, de sa puissance et de son importance symbolique, elle pourrait être protégée contre la libéralisation économique et le choc de la concurrence dont elle aurait besoin.

Le problème de l'inflation n'est pas résolu. Les politiques du président Salinas ont ramené le taux d'inflation de 114 p. 100 par année en 1988 à 20 p. 100 en 1989. Cette baisse semble miraculeuse pour certains - et elle est certainement de bon augure - mais l'inflation n'en demeure pas moins environ quatre fois plus élevée au Mexique qu'aux États-Unis et au Canada. Une inflation rapide peut entraîner une dépréciation de la monnaie. Entre 1977 et 1980, quand les prix montaient d'environ 20 p. 100 par année au Mexique, le taux de change du Mexique était relativement stable; pendant les années 80, quand l'inflation a franchi la barre des trois chiffres, on a assisté à une série de fortes dévaluations. Ainsi, par rapport au dollar US, le cours du peso est passé de 23,3 en 1980 à 2,281 en 1988.

La surévaluation du peso à la fin des années 70 et l'effondrement de l'économie mexicaine ont provoqué des sorties massives de capitaux privés (un exode des capitaux spéculatifs). Les tentatives de libéralisation récentes ont permis de rapatrier une partie de ces capitaux. Selon des estimations, de 2,5 à 3,0 milliards de dollars US ont été rapatriés en 1989, encore que ces estimations, tout comme celles des sorties de capitaux, ne soient pas très précises. Ce qui importe, c'est le risque de problème structurel que posent des capitaux très mobiles, lequel ne tolère aucune erreur réelle ou apparente du comportement économique, telle qu'un retour aux politiques du passé.

La réponse classique aux difficultés économiques du Mexique a consisté à jeter le blâme sur le contrôle étranger, surtout américain, de l'économie et à se replier sur soi-même. L'approche populiste a échoué par le passé, mais son attrait émotif est indéniable. Étant donné la faible majorité du gouvernement Salinas, la menace d'un tel retour au nationalisme latent pourrait constituer le plus grave problème structurel du pays.

E. Les tentatives de libéralisation de l'économie

En 1985, quand les prix du pétrole ont diminué, que les résultats des mauvaises politiques économiques se sont fait sentir et qu'un tremblement de terre a secoué le pays, le Mexique a demandé à faire partie du GATT et a commencé unilatéralement à abaisser ses barrières tarifaires. Les tarifs douaniers ont dégringolé; en 1987, un tarif de 20 p. 100 a été imposé sur tous les tarifs et la moyenne, pondérée selon les échanges, se situe actuellement entre environ 6 et 8 p. 100.

Le président Salinas et ses conseillers économiques croient en la libéralisation des échanges et en l'importance de la concurrence. En mai 1989, le président a dévoilé un plan de développement national fondé sur l'investissement étranger, la libéralisation des marchés et de nouvelles réductions des barrières tarifaires.

Dans un article récent intitulé "A Revolution You Can Invest In", le magazine Forbes louangeait les réformes en cours au Mexique et indiquait que le 14 mai 1990 constituait un point tournant pour la politique économique. Ce jour-là, le Congrès du Mexique avait voté la privatisation des banques. L'article indiquait quelques mesures prises par le gouvernement Salinas pour libéraliser l'économie :

- 1) réduction du taux marginal d'impôt maximum à 35 p. 100, qui constitue la dernière d'une série de réductions graduelles par rapport aux taux de 60 p. 100 en vigueur en 1986;
- 2) abolition du statut fiscal spécial des petites entreprises, première étape vers leur intégration complète dans l'économie, afin qu'elles puissent prospérer et se regrouper dans des entreprises de plus grande envergure;

- 3) abolition d'un statut fiscal semblable pour les entreprises de transport et les entreprises agricoles;
- 4) élimination d'un grand nombre de règlements néfastes, notamment la plupart des restrictions à l'investissement étranger, des règlements en matière de transport, des mesures de protection du monopole pétrochimique d'État et ainsi de suite;
- 5) élimination de la plupart des barrières non tarifaires qui entravaient encore le commerce, y compris les contingents sur le contenu mexicain applicables aux automobiles et aux produits électroniques;
- 6) vente de la plupart des sociétés d'État industrielles (la grande exception est et demeure Pemex, la société pétrolière nationale).

Promouvoir un accord de libre-échange avec les États-Unis est un élément, important il va sans dire, de la politique de libéralisation de l'économie. Mais il existe des dangers et des obstacles, dont les groupes d'intérêts spéciaux américains et mexicains ne sont pas les moindres.

F. Les maquiladoras (zones de libre-échange ou d'exportation)

La région des maquiladoras est formée d'une bande d'environ 28 kilomètres le long de la frontière nord du Mexique. L'expression, qui désignait un moulin à farine, est désormais synonyme de "zone de libre-échange mexicaine" ou de "zone d'exportation mexicaine". Les entreprises étrangères peuvent s'établir dans la région et les pièces peuvent y entrer en franchise à condition que le produit final soit exporté. Il n'est pas étonnant, compte tenu de l'emplacement de cette zone, que la plupart des pièces viennent des États-Unis, à qui sont également destinés la plupart produits assemblés.

Les syndicats américains soutiennent que le programme des maquiladoras fait perdre des emplois aux États-Unis et soulignent le vaste écart entre les salaires des deux pays. Ils ont peut-être raison en partie, encore que, compte tenu de l'internationalisation de la production par les grandes sociétés, les emplois au Mexique sont peut-être créés aux dépens des pays asiatiques où les salaires sont bas. Outre qu'elle offre

des salaires peu élevés, la zone des maquiladoras attire les entreprises américaines parce qu'elle se trouve dans les mêmes fuseaux horaires (Rocheuses et Pacifique) que ceux où sont situés les sièges sociaux et d'autres usines aux États-Unis.

Peu importe les raisons, le programme connaît du succès. Depuis 1972, une usine établie presque n'importe où au Mexique peut profiter des modalités du programme des maquiladoras, bien que la plupart d'entre elles se trouvent encore dans la zone des maquiladoras créée au début du programme. Environ 2 000 entreprises, la plupart américaines et japonaises, ont installé des usines au Mexique en vertu de ce programme, et quelque 500 000 Mexicains y travaillent.

Les grands fabricants d'automobiles et les usines affiliées de pièces se sont installés dans la région, ce qui soulève des inquiétudes au sujet des répercussions possibles du programme des maquiladoras sur le Pacte de l'automobile entre les États-Unis et le Canada. Les grands fabricants de produits électroniques se sont également établis dans la région, de sorte que les règles concernant le pays d'origine deviennent importantes pour empêcher les produits "mexicains" d'entrer au Canada en franchise en vertu de l'accord de libre-échange le Canada et les États-Unis.

UN ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET LE MEXIQUE

Avec ou sans la participation du Canada, le gouvernement des États-Unis semble avoir l'intention de poursuivre le libre-échange avec le Mexique. Troisième partenaire commercial des États-Unis, après le Canada et le Japon, le Mexique effectue des échanges commerciaux avec les États-Unis d'une valeur d'environ 45 milliards de dollars US.

Les Canadiens connaissent la plupart des arguments généraux en faveur du libre-échange, puisqu'ils les ont entendus quand le Canada a négocié son accord de libre-échanges avec les États-Unis. Ces arguments s'appliquent également à la libéralisation des échanges entre les États-Unis et le Mexique. En fait, compte tenu des barrières commerciales

élevées qui existaient jusqu'à tout récemment au Mexique (et qui existent encore dans quelques secteurs, comme l'énergie), les avantages éventuels de la libéralisations des échanges sont passablement importants. (Tout comme les coûts éventuels de l'adaptation, qui constituent un facteur politique important pour déterminer s'il faut libéraliser les échanges, et jusqu'à quel point.)

Les États-Unis s'inquiètent depuis longtemps de la façon dont le Mexique traite les droits relatifs à la propriété intellectuelle et un aspect connexe, soit la protection accordée au Mexique aux nouvelles industries de pointe ou aux industries établies comme celle de la téléphonie qui sont actuellement en voie de transformation en raison du progrès technologique. De toute évidence, la libéralisation des échanges réduirait les barrières dans le cas des biens et services pour lesquels les États-Unis jouissent d'un avantage comparatif; le Mexique se porterait mieux à cause d'un choix accru et d'une baisse des prix - ainsi que d'une concurrence accrue, qui comporte des coûts d'adaptation.

En plus de ces arguments classiques en faveur du libre-échange, les États-Unis ont d'autres raisons de chercher à conclure un accord avec le Mexique: premièrement, un tel accord pourrait libéraliser les échanges avec d'autres pays d'Amérique latine; deuxièmement, il pourrait accroître la collaboration en vue de tarir l'importation de drogue aux États-Unis; troisièmement, il pourrait assainir l'économie mexicaine et rendre le pays mieux en mesure d'assurer le service de son énorme dette étrangère. Ces trois raisons peuvent aussi être invoquées pour appuyer la libéralisation des échanges entre le Canada et le Mexique.

Un quatrième argument, qui ne s'applique qu'aux États-Unis, concerne l'immigration illégale en provenance du Mexique, qui constitue un problème de longue date dans les États américains situés à la frontière du Mexique. L'écart entre les niveaux de vie est si marqué entre les deux pays que les Mexicains sont prêts à risquer le tout pour le tout pour tenter d'entrer aux États-Unis. Si un accord de libre-échange accroît l'emploi et les revenus réels au Mexique, certains immigrants illégaux éventuels pourraient décider de rester chez eux.

Les réactions à l'accord de libre-échange proposé sont partagées. Plusieurs observateurs ont fait remarquer qu'un tel accord aurait été impensable il y a quelques années à peine, mais qu'il est maintenant accueilli et soutenu avec enthousiasme. Certains le voient comme un complément de l'accord de libre-échange conclu récemment entre le Canada et les États-Unis et comme conforme au soutien que les États-Unis ont toujours accordé à la libéralisation des échanges multilatéraux; en fait, certains y voient un encouragement à de nouveaux progrès du GATT. Mais il y a aussi des opposants acharnés de l'accord proposé, en particulier les syndicats et les politiciens dans les États où les coûts de l'adaptation seraient les plus élevés, et ils se font entendre.

LES ENJEUX POUR LE CANADA

À la fin du mois d'août 1990, immédiatement avant une réunion du Cabinet fédéral, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il déciderait au cours des deux semaines suivantes s'il participerait ou non aux négociations de libre-échange entre les États-Unis et le Mexique. Le 6 septembre 1990, un journaliste financier du Globe and Mail écrivait: "Le Canada a décidé qu'il veut participer à des négociations commerciales tripartites avec les États-Unis et le Mexique, mais il n'a pas encore déterminé les règles acceptables des négociations avec les deux autres pays." Après l'âpre controverse sur le libre-échange avec les États-Unis, le gouvernement est conscient des éventuelles difficultés politiques inhérentes à une nouvelle série de négociations commerciales.

Les arguments économiques en faveur d'un accord de libre-échange entre le Canada, le Mexique et les États-Unis sont à peu près identiques à ceux qui ont été évoqués ci-dessus à propos d'un accord entre le Mexique et les États-Unis (ou à ceux qui ont été répétés, peut-être à satiété, pendant l'étude de l'accord entre le Canada et les États-Unis). Ils se ramènent à ceci: les avantages commerciaux contre les coûts de l'adaptation.

Les partisans d'un accord soulignent naturellement les avantages classiques pour les consommateurs que sont des prix plus bas et un choix accru. Ces avantages auraient tendance à toucher un grand nombre

de citoyens et à s'échelonner dans le temps. Les producteurs auraient aussi un meilleur accès à un marché de plus de 80 millions de personnes et donc une occasion supplémentaire de profiter des économies d'échelle. La concurrence accrue exercerait aussi des pressions sur les entreprises (et sur leurs employés) afin qu'elles deviennent plus dynamiques et plus souples: l'inefficience signifierait l'échec. Mais chercher à accroître l'efficience entraînerait des coûts d'adaptation élevés.

Ce sont ces coûts d'adaptation que font ressortir les opposants au libre-échange. Ces coûts auraient tendance à se concentrer à court terme; les entreprises modifieraient rapidement leurs gammes de produits, fermeraient les usines fabricant des produits qui ne seraient plus concurrentiels sans protection et en ouvriraient d'autres où se fabriqueraient des produits présentant désormais un avantage comparatif. Les coûts d'adaptation auraient aussi tendance à être assumés par de petits groupes; par exemple, les travailleurs des usines qui fermeraient leurs portes. Même si la société tirerait des avantages économiques à long terme du libre-échange, les coûts moyens assumés par certains citoyens pourraient dépasser largement les avantages moyens pour l'ensemble des citoyens.

Selon les opposants au libre-échange, les grands écarts entre les taux de rémunération au Canada et au Mexique sont un signe que les coûts d'adaptation seraient élevés. Les partisans du libre-échange prétendent que, malgré l'absence de barrières élevées applicables aux produits mexicains, le Canada n'est pas envahi par ces produits. En réalité, le commerce entre le Canada et le Mexique n'est pas très important. Le Mexique vient en effet au 17^e rang parmi nos partenaires commerciaux; les échanges bilatéraux se sont chiffrés à environ 2,3 milliards de dollars en 1989.

En dépit de la faible importance de ces flux commerciaux, il ne faut pas en déduire que les entreprises canadiennes ne seraient nullement touchées par un accord commercial avec le Mexique. Les banques canadiennes et les entreprises de ressources, par exemple, sont assez inquiètes de la libéralisation possible des secteurs financier et énergétique mexicains. Les entreprises de télécommunications canadiennes sont en train de trouver au Mexique des créneaux qui pourraient s'élargir avec la libéralisation accrue du commerce dans ce pays. L'agriculture

pourrait aussi être touchée par un accord de libre-échange. En effet, le Canada exporte actuellement environ pour 150 million de dollars de produits agricoles et alimentaires au Mexique et en importe environ pour 120 millions.

La source de préoccupation la plus grande pour le Canada reste les répercussions possibles d'un accord sur les fabricants d'automobiles et de pièces d'automobile. Cette préoccupation demeurerait même si le Canada ne participait pas aux négociations de libre-échange entre les États-Unis et le Mexique. Après tout, à cause du Pacte de l'automobile, les échanges entre le Canada et les États-Unis sont dominés par les automobiles et les pièces d'automobile. En 1989, ce type d'échanges s'est chiffré à environ 65 milliards de dollars, soit environ le tiers de tous les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis.

De toute évidence, une évaluation complète de la libéralisation des échanges entre le Canada et le Mexique nécessitera des études sectorielles détaillées, qui porteront sur les automobiles et les pièces d'automobile, l'agriculture, le pétrole et le gas naturel, les télécommunications et certains industries où les salaires sont peu élevés, comme les textiles, la chaussure, la céramique, et les industries faisant appel à des techniques simples et à un assemblage élémentaire.

Les études se compliqueront du fait qu'il existe déjà un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et si un accord est conclu entre les États-Unis et le Mexique. À cause des échanges avec d'autres partenaires (c'est-à-dire des pays autres que le Canada, les États-Unis et le Mexique), de l'investissement dans les trois pays et d'accords de libre-échange qui risquent de se chevaucher, les règles concernant le pays d'origine deviennent un facteur important des profils commerciaux.

Même s'il est impossible de donner des estimations précises des effets économiques de la libéralisation des échanges entre le Canada et le Mexique, il est possible de déterminer les secteurs qui seraient le plus touchés ainsi que l'orientation et le rythme possibles de ces effets économiques, qui sont au coeur de l'accord proposé. Faire ressortir les enjeux dans les domaines autres que l'économie est utile pour examiner

certaines des arguments qui ont incité le Canada à vouloir participer aux négociations commerciales entre les États-Unis et le Mexique.

Un argument invoqué était que la libéralisation des échanges contribuerait au développement du Mexique, les concessions du Canada étant égales - et peut-être supérieures en longue période - aux contributions de l'ACDI. Un autre argument, qui contredit un peu le premier, était que la présence du Canada à la table de négociation pourrait limiter les concessions accordées au Mexique et empêcher que ce pays ne protège certains secteurs sous le couvert du développement en érigeant des barrières commerciales contre les produits et les services canadiens. Si le Canada ne participait pas aux discussions, selon ces arguments, le Mexique obtiendrait pas assez ou trop, du point de vue du Canada tout au moins.

Un autre argument était que le Canada devrait s'unir au Mexique dans des négociations commerciales nord-américaines afin de contrer le pouvoir politique des États-Unis. Même s'il va de soi que le Mexique et le Canada ne feront pas front commun sur toutes les questions, il y aura des moments où leurs intérêts coïncideront et, ensemble, les deux pays pourront peut-être obtenir des concessions des États-Unis. À noter cependant que la population combinée du Canada et du Mexique est inférieure à la moitié de celle des États-Unis et que le PNB moyen des deux pays, compte tenu de la pauvreté relative du Mexique, est bien inférieur à celui des États-Unis. Quelles que soient les modalités des négociations tripartites, les participants n'auront pas un poids égal pour régler le sort des enjeux. Il existe cependant une marge de manoeuvre permettant au Mexique et au Canada de s'unir pour défendre des intérêts communs.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, une zone de libre-échange nord-américaine aurait à peu près la même taille qu'une Europe unie et à peu près le même PNB. Certains observateurs estiment que la planète est en train de se constituer en grands blocs commerciaux, de sorte qu'il faut un bloc Canada-États-Unis-Mexique pour contrer les blocs européen et asiatique. Cette évolution a entraîné des préoccupations connexes au sujet de l'avenir des négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT. D'aucuns prétendent que le GATT a été mis sur pied au moment où les

barrières tarifaires élevées constituaient un obstacle majeur au commerce international et où les grandes entreprises produisaient chez elles et expédiaient les produits à l'étranger. Selon eux, maintenant qu'elles exportent leur usines à l'étranger afin de desservir les marchés locaux et régionaux, le GATT a perdu son utilité. Le GATT a réussi à réduire les tarifs douaniers et à stimuler le commerce international, mais il pourrait ne plus être en mesure de suivre l'évolution des relations économiques. Certains estiment que les négociations commerciales entre le Canada, les États-Unis et le Mexique remplaceront le GATT (même si les États-Unis et le Canada défendent du bout des lèvres la primauté des négociations multilatérales); d'autres prétendent que les accords bilatéraux ou tripartites pousseront le GATT à s'assouplir et à devenir plus utile. Quoi qu'il en soit, le Canada devrait participer aux négociations qui se déroulent sur une petite échelle.

L'argument invoqué le plus souvent a probablement été que le Canada devrait participer aux négociations commerciales entre les États-Unis et le Mexique afin de protéger les acquis de l'accord de libre-échange qu'il a signé avec les États-Unis, notamment le détournement commercial des pays tiers. Au fur et à mesure que ces pays, notamment le Mexique, négocieront des accords commerciaux distincts avec les États-Unis, le détournement commercial de ces pays sera stoppé et - ce qui serait même pire du point de vue du Canada - peut-être renversé.

La principale raison pour laquelle le Canada devrait participer aux négociations est que le monde est en train de changer et que le Canada ne peut empêcher cette mutation en restant sur la touche. Il faudrait plutôt, selon cet argument, que le Canada s'assoie à la table et essaie d'influer sur les changements en cours.

PROFIL COMMERCIAL DU MEXIQUE

TABLERAU 1.
STATISTIQUES (en millions de \$US)

COMMERCE MONDIAL				COMMERCE AVEC LE CANADA			COMMERCE AVEC LES ÉTATS-UNIS		
	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE
1988	29 373	27 546	1 827	966	398	568	21 404	20 644	760
1987	26 972	19 950	7 022	886	398	488	18 654	14 583	4 071
1986	16 588	12 319	4 269	302	227	75	11 163	8 272	2 891
1985	22 105	13 441	8 664	393	235	158	13 341	8 954	4 387
1984	24 382	10 327	14 055	495	207	288	14 130	6 440	7 690

TABLERAU 2.
PRINCIPAUX PARTENAIRES COMMERCIAUX DU MEXIQUE
(classement en 1988 et valeur en millions de \$US en 1988)

EXPORTATIONS			IMPORTATIONS		
1	ETATS-UNIS	21 404	1	ETATS-UNIS	20 644
2	JAPON	1 446	2	JAPON	1 772
3	ESPAGNE	1 005	3	ALL. DE L'OUEST	963
4	CANADA	966	4	FRANCE	540
5	FRANCE	544	5	CANADA	398

TABLERAU 3.
ÉCHANGES ENTRE LE MEXIQUE ET LE CANADA
(en millions de \$US)

PRINCIPALES EXPORTATIONS EN 1989		PRINCIPALES IMPORTATIONS EN 1989			
1	RÉACTEURS NUCLÉAIRES	466,2	1	VÉHICULES	71,6
2	MACHINERIE ÉLECTRIQUE	335,1	2	FER OU ACIER	71,3
3	VÉHICULES	299,4	3	RÉACTEURS NUCLÉAIRES	63,5
4	PERLES	199,5	4	OLÉAGINEUX	59,8
5	COMBUSTIBLES FOSSILES	49,4	5	PRODUITS LAITIERS	46,4